



# IBERO-ANALYSEN

Dokumente, Berichte und Analysen  
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut  
Preußischer Kulturbesitz  
Berlin

---

Heft 19

Juni 2006

---

## **Nach dem Wiener Gipfel**

Europas schwierige Suche nach einem  
besonderen Verhältnis zu Lateinamerika

**Günther Maihold**



---

Dr. Günther Maihold ist stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. E-Mail: [guenther.maihold@swp-berlin.org](mailto:guenther.maihold@swp-berlin.org)

This work is licensed under the Creative Commons Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

The online version of this work can be found at:  
<[www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html](http://www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html)>





Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein Disziplinen übergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Ausgewiesene Fachwissenschaftler bieten in den **IBERO-ANALYSEN** Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können auch über die Homepage des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden:  
(<http://www.ibero-analysen.de>).

---

## **Redaktion**

Dr. Peter Birle / Thomas Kadelbach  
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz  
Forschungsabteilung  
Potsdamer Straße 37  
10785 Berlin  
Telefon: 030 – 2662515  
Telefax: 030 – 2662503  
e-mail: [birle@iai.spk-berlin.de](mailto:birle@iai.spk-berlin.de)  
<http://www.iai.spk-berlin.de>

1. Auflage 2006

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,  
10785 Berlin

ISBN 3-935656-28-9

## Nach dem Wiener Gipfel

### Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika

Günther Maihold

---

#### Einleitung

„Ein Format sucht Substanz“<sup>1</sup> – mit dieser Beschreibung könnte am besten die aktuelle Lage der Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika<sup>2</sup> beschrieben werden. Ein Blick auf den vergangenen 4. Gipfel zwischen den Staaten Europas, Lateinamerikas und der Karibik am 11. und 12. Mai 2006 in Wien lässt nicht den Schluss zu, dass auf diesem Treffen ein Durchbruch im biregionalen Dialog erreicht wurde; vielmehr haben sich die Befürchtungen bestätigt, dass viele der 44 anwesenden Staats- und Regierungschefs nicht allzu begeistert von der Reise in die österreichische Hauptstadt zurück gekehrt sind, zumindest bezogen auf die Ergebnisse für das Verhältnis zu Europa. Zwar konnte Zentralamerika die Zusage für den Beginn von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen erlangen und die andine Staatengemeinschaft eine entsprechende Absichtserklärung, aber der Wiener Gipfel wird wohl eher in Erinnerung bleiben als eine Begegnung zwischen den lateinamerikanischen Regierungschefs auf europäischem Boden, um vor allem innerlateinamerikanische Probleme nach

der Verstaatlichung der bolivianischen Erdgasvorkommen und der neuen Rolle Venezuelas in der Region aufzuarbeiten. Die Vertreter Europas konnten sich weithin auf eine Beobachterrolle und die fallweise Meinungsbekundung zu den aktuellen Konflikten in der Region beschränken. Lateinamerika inszenierte sich auf diese Weise selbst in Wien, für die Weiterentwicklung der 1999 akklamierten „strategischen Partnerschaft“ wurden strukturelle Probleme nicht angegangen und keine nachhaltigen Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des bilateralen bzw. biregionalen Verhältnisses gewonnen.

Diese Einschätzung widerspricht der insbesondere in Europa vertretenen Rhetorik der „natürlichen Verbündeten“ Europa und Lateinamerika, eine Position, die aus der Sicht dieser Region eher als eine frustrierte Erwartung perzipiert wird (Heine 1999: 121), da nicht mehr von einer beinahe automatischen, natürlichen Konvergenz zwischen beiden Regionen ausgegangen werden könne (Heine 1999: 153ff.). Die Gipfeldiplomatie scheint an ihre Grenzen zu stoßen, zum einen mit der Erweiterung der Europäischen Union, die schon auf dem Gipfel in Guadalajara /Mexiko (2004) zusätzliche 10 Präsidenten ohne ausgeprägtes Interesse an Lateinamerika an den Verhandlungstisch brachte, sondern auch durch die sich immer stärker artikulierenden subregionalen und regionalen Differenzen im

**Ein Blick auf den vergangenen 4. Gipfel zwischen den Staaten Europas, Lateinamerikas und der Karibik am 11. und 12. Mai 2006 in Wien lässt nicht den Schluss zu, dass auf diesem Treffen ein Durchbruch im biregionalen Dialog erreicht wurde.**

---

1 So mit Bezug auf den ibero-amerikanischen Prozess Seixas Corrêa (1994), allerdings lässt sich diese Einordnung auch für das europäisch-lateinamerikanische Verhältnis vertreten.

2 Wenn im Folgenden von Lateinamerika die Rede ist, so sind – soweit nicht anders vermerkt – jeweils die karibischen Staaten einbezogen.

lateinamerikanischen Raum. Ausgehend von diesem Gesichtspunkt soll es im Folgenden darum gehen, das Format und die Inhalte der bi-regionalen Beziehungen zu analysieren mit der Perspektive, ein weiteres Abgleiten in die Fallstricke wachsenden Desinteresses auf beiden Seiten des Atlantik zu vermeiden, das aus der geringen Operativität der Mechanismen und der mangelnden Erfüllung der Erwartungen folgt.

#### **Der 4. Euro-Amerikanische Gipfel in Wien: Bewahrung oder Aufbruch?**

Lateinamerika und Europa trafen beim Wiener Gipfel am 11./12. Mai 2006 in schwieriger innerer Verfassung aufeinander: Auf dem lateinamerikanischen Subkontinent sind die zentrifugalen Kräfte stärker geworden, die subregionalen Integrationsprojekte stagnieren und innenpolitische Krisen beeinträchtigen das außenpolitische Handeln; die Europäische Union befindet sich nach dem Scheitern der Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden in einer Denkpause und hat die Phase der Besinnung noch nicht verlassen. Beide Akteure suchen daher Kontinuität und klammern sich trotz relativer Gewichtsverschiebungen an die Traditionen ihrer außenpolitischen Maximen, die jedoch zu überprüfen sind.

Gegenwärtig folgen die Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika dem von der Europäischen Kommission vorgegebenen Dreiklang aus Freihandel, politischem Dialog und Entwicklungszusammenarbeit. Konkretisiert hat sich dies in den Globalabkommen, die zwischen der EU und Mexiko (Oktober 2000) sowie Chile (März 2005)

in Kraft getreten sind. Die Vereinbarung des Freihandels zwischen der EU und dem MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) befindet sich seit November 1999 in Verhandlung. Parallel dazu hat die EU den politischen Dialog mit der Rio-Gruppe entwickelt, biregionale Foren des Austausches mit dem MERCOSUR, der andinen Staatengemeinschaft und Zentralamerika aufgebaut und seit Juni 1999 in zweijährigem Turnus Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU, Lateinamerikas und der Karibik durchgeführt. Im Vorfeld der 4. Ausgabe der biregionalen Gipfel zwischen Europa, Lateinamerika und der Karibik in Wien ließ sich eine erkennbare Unruhe bei den Entscheidungsträgern ausmachen, die von der Befürchtung getragen war, derselbe könne scheitern und dadurch weitergehender Schaden für die Entwicklung der präferentiellen Beziehungen zwischen den beiden Regionen verursacht werden. Mögliche Gründe des Scheiterns wurden in folgenden Elementen gesehen:

a. Lateinamerika stellt heute in der Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer keine substantielle, über deklaratorische Bekenntnisse hinausreichende Priorität dar. Dies gilt in besonderem Maße für die 10 neuen Mitglieder der EU. Diesem Eindruck versuchte die Europäische Kommission (2005: 4) in einem Strategiepapier vom Dezember 2005 eine andere Wendung zu geben: "Die Kommission möchte das positive Signal aussenden, dass Europa sich für die Region interessiert. Offenbar entsteht zuweilen der – jedoch unbegründete – Eindruck, dass Europa zu stark mit seiner eigenen

**Lateinamerika stellt heute in der Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer keine substantielle, über deklaratorische Bekenntnisse hinausreichende Priorität dar. Dies gilt in besonderem Maße für die 10 neuen Mitglieder der EU.**

Erweiterung, seinen Nachbarn oder mit Besorgnis erregenden Situationen in anderen Weltregionen beschäftigt ist. Dabei stellt sich angesichts der Komplexität der Strukturen und Handlungsinstrumente der EU auch die Frage nach ihrer Sichtbarkeit in der Region. Die Kommission möchte erneut bekräftigen, dass die Verbindung zu Lateinamerika nicht nur eine Selbstverständlichkeit, sondern auch eine zwingende Notwendigkeit ist, und zwar im gegenwärtigen und künftigen Interesse beider Regionen. Wenn nun aber Europa bereit ist, sich gegenüber Lateinamerika verstärkt zu engagieren, erwartet es auch von dieser Region ein starkes Engagement“.

b. Beide Regionen trafen geschwächt und mit massiven inneren Konflikten aufeinander, die ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit einschränken. Nicht zuletzt hat die Komplexität, die die politische Situation sowohl auf dem lateinamerikanischen Subkontinent wie in Europa gegenwärtig bietet, den Alarmruf verstärkt, dass es beim Wiener Gipfel vor allem um die Bewahrung des Prozesses zwischen den beiden Regionen gehen müsse (CELARE 2005: 20ff.). Dies ist sicherlich gelungen, allerdings scheinen die internen Konflikte Lateinamerikas das gesamte Beziehungsgeflecht zu beeinträchtigen. Die Maßnahmen der bolivianischen Regierung zur Nationalisierung der Gasvorkommen und der Pensionsfonds haben die Verbindung zur Regierung Spaniens massiv beeinträchtigt. Spanien als zentraler Akteur in den europäisch-lateinamerikanischen Be-

ziehungen könnte damit die ohnedies geringe Dynamik Europas gegenüber Lateinamerika zusätzlich bremsen.

c. Das Zerbrechen der inneren Einheit Lateinamerikas, das auf dem Amerikagipfel in Mar del Plata/Argentinien im Dezember 2005 sichtbar wurde, und die damit verbundene Schwierigkeit, zu gemeinsamem außenpolitischen Handeln zu gelangen,<sup>3</sup> belasten das Verhältnis zu Europa. Die „Petrolisierung“ der Außenpolitik Venezuelas gibt den Auseinandersetzungen innerhalb Lateinamerikas und bezogen auf dritte Akteure (EU, USA) eine neue Qualität, da die Verfügung über Rohstoffe zum zentralen Muster für die Beschreibung der Machthierarchie auf dem Subkontinent gerät. Diesem konnte auch auf dem Wiener Gipfel die EU wenig entgegen setzen, obwohl der Vorschlag von Präsident Hugo Chávez zum Aufbau eines „euro-amerikanischen Erdölunternehmens“ kein Echo fand.

d. Hinzu kommt die Trägheit des Gipfelprozesses, der mit 58 Staats- und Regierungschefs an den Grenzen seiner Handlungsfähigkeit angelangt ist und Gefahr läuft, als „Mini-UN“ (es nehmen ca. 25% der Mitgliedsstaaten der UN teil) eine deklaratorische Qualität zu befördern, der kein effektives Handeln auf der Ebene der Kooperationen entspricht.

**Beide Regionen trafen geschwächt und mit massiven inneren Konflikten aufeinander, die ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit einschränken.**

<sup>3</sup> Die Länder Lateinamerikas verfügen i.d.R. über keine ausformulierte Europa-Politik; selbst für Brasilien wird dies seit der Amtsübernahme durch Präsident Inacio ‚Lula‘ da Silva in Abrede gestellt (vgl. Ayllón 2006: 3).

**Bislang ist nicht erkennbar, dass die präferentielle Beziehung zwischen beiden Regionen auf internationaler Ebene als erkennbares Verhaltensmuster für dritte Staaten im Bereich der UN oder internationaler Organisationen wahrgenommen würde.**

e. Das neue Konkurrenzfeld globaler Art, in dem sich beide Regionen durch die Dynamik im asiatischen und ostasiatischen Raum befinden, fördert alternative Partnerschaften und Partnerschaftserwartungen. Gerade für die Staaten Südamerikas scheint die Präsenz Chinas auf dem Subkontinent alte Hoffnung auf vielseitige Diversifizierung im wirtschaftlichen und außen- bzw. entwicklungspolitischen Bereich zu erfüllen (Maihold 2006).

Auf diese Fragen kann auch nach dem Wiener Gipfel mit Argumenten wie mangelnder politischer Sichtbarkeit der Ergebnisse, hoher Komplexität der Partnerbeziehungen und fehlender Verpflichtung der Partner geantwortet werden. Die Probleme der biregionalen Beziehungen liegen aber tiefer im Format und der politischen Agenda der Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika begründet. Dass Belastungen der politischen Konjunkturen, zumal in einem Wahljahr in zentralen Ländern Lateinamerikas, hinzutreten, darf nicht verwundern. Die gegenwärtige Perspektive der Europäischen Kommission bezieht sich aber vor allem auf eine von den genannten Faktoren beinahe unberührte Fortschreibung der Zusammenarbeit, Vervielfältigung von Akteuren und Erweiterung biregionaler wie auch bilateraler Agenden<sup>4</sup>, um „Europa wieder für Lateinamerika zu begeistern“. Weiterhin dominiert die Konzentration auf die zweiseitige Agenda zwischen Eu-

ropa und Lateinamerika, die mit dem Inkrafttreten der Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile einen ersten Abschluss erreicht hat. Bislang ist nicht erkennbar, dass die präferentielle Beziehung zwischen beiden Regionen auf internationaler Ebene als erkennbares Verhaltensmuster für dritte Staaten im Bereich der UN oder internationaler Organisationen wahrgenommen würde (Múñoz Ledo 2005: 81), was auf das Fehlen einer praktischen Konkretisierung der vereinbarten engen Beziehungen hinweist. Auch die in ihrer Dezember-Deklaration empfohlene Neupositionierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Lateinamerika hat keinen sichtbaren Niederschlag im Abschlussdokument des Wiener Gipfels gefunden (Europäische Kommission 2005). Die dort formulierten präferentiellen Beziehungen zu Brasilien und Mexiko wurden offensichtlich aus Gründen politischer Opportunität nicht weiter vorangetrieben, nachdem deutlich wurde, dass insbesondere Bolivien und Venezuela die zentralen Protagonisten des Gipfels darstellten. Hierzu trugen nicht nur die jüngsten Maßnahmen der Nationalisierung der Gasproduktion in Bolivien bei, sondern auch der medienwirksam inszenierte Auftritt von Hugo Chávez und Evo Morales auf dem Alternativengipfel, der parallel zur Gipfelkonferenz stattfand. Somit gelang es insbesondere dem venezolanischen Staatspräsidenten erneut, meisterlich in der offiziellen und der parallelen politischen Agenda dominant zu wirken. Die Versuche der Europäer, die chilenische Staatspräsidentin Michelle Bachelet stärker in den Vordergrund zu rücken, mussten daneben verblassen. Demgegenüber konnte der brasilianische Präsident Inacio „Lula“ da

<sup>4</sup> Vgl. etwa die 12 Punkte umfassende Agenda für den Gipfel, der unter dem Titel der „Vertiefung der strategischen Partnerschaft“ stand ([http://europa.eu.int/comm/world/lac-vienna/objectives\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac-vienna/objectives_en.htm)) (27.04.06).

Silva erneut erfolgreich seine Rolle als hinter den Kulissen wirkende Kraft für die Annäherung der Positionen spielen, die für den relativen Erfolg des Gipfels bedeutsam war.

### **Effektiver Multilateralismus und die europäisch-latein-amerikanischen Beziehungen**

Nach Ansicht der EU-Kommission haben die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika bislang drei Etappen durchlaufen. In der ersten Phase war die Entwicklungszusammenarbeit die oberste Priorität, es folgte die Öffnung in Richtung einer Wirtschaftspartnerschaft, gefolgt von der derzeitigen Phase des Regionalkonzepts und der auf die Wahrung der demokratischen Grundrechte und der Menschenrechte gegründeten Beziehungen. Die Kommission schlägt den Ausbau der Lateinamerikastrategie vor, dem nach ihren Vorstellungen ein Dialog mit folgenden drei Schwerpunkten zugrunde liegen sollte: Aufbau einer strategischen Allianz, zukunftsfähige Entwicklung und Einbeziehung der Bürgergesellschaft (Europäische Kommission 1999). Ziel der strategischen Partnerschaft ist es demnach, auf der Grundlage einer gemeinsamen Weltsicht das Verhandlungsgewicht auf dem internationalen politischen Parkett zu erhöhen. Leitbild für diese Präsenz auf der internationalen Bühne ist die Orientierung am Multilateralismus. Das Mittel hierfür ist ein dreistufiger politischer Dialog zwischen der EU und Lateinamerika, d.h. auf der Ebene der Gesamtregion Lateinamerika, auf der Ebene der regionalen Zusammenschlüsse und auf der Ebene der Bürgergesellschaft. So sollen die großen horizontalen Themen auf der gesamtlateinamerikanischen Ebene behandelt wer-

den, als zentrale Gesprächspartner im politischen Dialog werden die regionalen Einheiten betrachtet, und die Beteiligung der Bürgergesellschaft soll eine demokratische und unbürokratische Dimension in den Dialog bringen. Hinzu treten sollen schließlich die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit sowie die Entwicklungskooperation.

Seit der Veröffentlichung der Europäischen Sicherheitsstrategie unter dem Titel "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt" am 12. Dezember 2003 hat der Begriff des "effektiven Multilateralismus" in der europäischen Außenpolitik Konjunktur. War er in der Sicherheitsstrategie als Instrument beschrieben worden, um "eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine gerechte Weltordnung zu schaffen" (ESS 2003: 9), so hat er in das Abschlussdokument des vorletzten europäisch-lateinamerikanischen Gipfel vom Mai 2004 in Guadalajara/Mexiko bereits in einer anderen, stark entwicklungspolitisch aufgeladenen Fassung Eingang gefunden. Dort heißt es unter Punkt 8: "Wir betonen, dass ein effektives multilaterales System auf der Basis des Völkerrechts und gestützt auf starke internationale Institutionen und mit den UN als Zentrum wichtig ist, um Frieden, internationale Sicherheit, nachhaltige Entwicklung und sozialen Fortschritt zu erreichen" (III. Cumbre 2004: 2). In dem der Abschlusserklärung zugrunde liegenden Arbeitsgruppenpapier wird bereits auf die Regionalorganisationen als zentrale Träger des multilateralen Systems hingewiesen (Punkt 9), expliziter wird dabei noch der Punkt 11: "Der effektive Multilateralismus hängt von

**Ziel der strategischen Partnerschaft ist es, auf der Grundlage einer gemeinsamen Weltsicht das Verhandlungsgewicht auf dem internationalen politischen Parkett zu erhöhen. Leitbild für diese Präsenz auf der internationalen Bühne ist die Orientierung am Multilateralismus.**

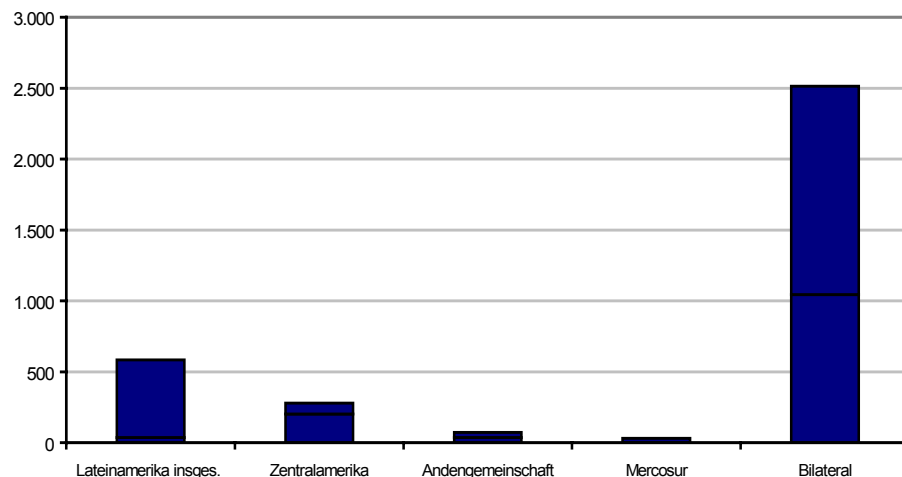
**Diese Hervorhebung von "Block-zu-Block-Beziehungen" als Instrument der europäischen Außenpolitik auf der Grundlage fortgeschrittener Regionalisierung und eines neuen Regionalismus entspricht dem Handlungsmuster der EU, ihre eigene Geschichte als Modell auf andere Weltregionen zu übertragen.**

der Gleichheit und Macht jener Mitglieder ab, die zur Kooperation bereit sind. Lateinamerika und die Karibik sowie Europa suchen auch in dieser Hinsicht nach einer globalen Partnerschaft<sup>5</sup>. Damit erhält der effektive Multilateralismus eine eindeutige Stoßrichtung hinsichtlich der Gleichheitsdimension und hin zu einem Interregionalismus, verstanden als eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regionen auf der Grundlage möglichst gleicher Handlungsoptionen. Diese Hervorhebung von "Block-zu-Block-Beziehungen" als Instrument der europäischen Außenpolitik auf der Grundlage fortgeschrittener Regionalisierung und eines neuen Regionalismus entspricht dem Handlungsmuster der EU, ihre eigene Geschichte als Modell auf andere Weltregionen zu übertragen, d.h.

gerade in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen paradigmatisch in Gestalt des Biregionalismus die normative Kraft der EU wirksam werden zu lassen (Hettne/Söderbaum 2005: 538).

Dabei scheint sich der Interregionalismus sehr viel stärker in den Bereichen der Handelspolitik und des politischen Dialogs umzusetzen, in denen die Frage der subregionalen Integration allein schon durch den Zuschnitt der Dialogformate vorgegeben ist. Bezieht man dieses Interesse der EU zur Förderung des Interregionalismus allerdings auf die dritte Dimension der Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit durch die Europäische Kommission in Lateinamerika, so ergibt sich ein anderes Bild:

**Haushaltsmittel der EC für Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika (1996-2003) in Mio. €**



Quelle: Evaluación de la Estrategia Regional de la CE en América Latina, Informe de Síntesis Vol.1/Julio 2005. S. 27. ([http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/2005/951661\\_vol1\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/2005/951661_vol1_es.pdf))

5 Vgl. Minuta de la Mesa de Trabajo sobre Multilateralismo, 28. Mai 2004, [http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/02\\_multi\\_alemania\\_sp.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/02_multi_alemania_sp.pdf)



Unter Berücksichtigung der horizontalen Budgetlinie wie der gegenwärtig noch gültigen ALA-Richtlinie lässt sich klar die Priorität mit 72% der Mittel im Bereich bilateraler Strukturen erkennen<sup>6</sup>, während die sich auf die gesamte Region oder einzelne subregionale Einheiten beziehenden Mittelvergaben erheblich geringer ausfallen. Führt man sich zudem vor Augen, dass im Zeitraum 1996-2003 3,4 Mrd. € für Entwicklungszusammenarbeit verausgabt wurden, von denen 15% auf Nicaragua, 12% auf Bolivien und 11% auf Honduras entfielen, während alle anderen Länder unter 9% lagen, so wird deutlich, dass sich durchaus in Folge des europäischen Engagements in Zentralamerika in der Phase nach den Bürgerkriegen eine Schwerpunktsetzung in dieser Region herausgebildet hat (Unidad de Evaluación 2005: 26), die dem politisch formulierten Programm des Interregionalismus der EU eine grundlegend andere Färbung gibt. Sicherlich ist zu berücksichtigen, dass viele der horizontalen Programme erst 1996 in Kraft gesetzt wurden, allerdings ist dem Urteil der von der EU beauftragten Evaluierung zuzustimmen, dass die gegenüber Lateinamerika verfolgte Strategie durch „eine Sammlung von fragmentierten, verstreuten und unverbundenen Aktionen zwischen den drei großen Handlungsebenen bilateral, subregional und regional“ (Unidad de Evaluación 2005: 58) gekennzeichnet ist.

Auch wenn in der Entwicklungszusammenarbeit eine Lücke zwischen

eigenem Anspruch (Interregionalismus) und Wirklichkeit (bilaterale Projekte) klafft, bleibt das Interesse an den subregionalen Gruppen beim politischen Dialog weiter präsent. Mit diesem am „Multiregionalismus“ ausgerichteten Ordnungsmodell hatte sich die EU gerade auch im Verbund mit Lateinamerika zum globalen Akteur emanzipiert. Heute jedoch gehen zunehmend Komplikationen in den Beziehungen mit Lateinamerika einher, da der Subkontinent an globaler Ausstrahlungskraft und Leitbildcharakter verloren hat. Lateinamerika ist ein „schwacher Partner“ (Crawley 2006: 179) geworden, weil das gemeinsame außenpolitische Handeln die erwartete Kohärenz vermissen lässt. Dies beruht nicht zuletzt darauf, dass viele Länder der Region eher einem Konzept des „defensiven Multilateralismus“ folgen, der auf die Bewahrung der Souveränität der Länder“ (van Klaveren 2004: 61) ausgerichtet ist. Diese strukturelle Inkongruenz zwischen dem effektiven Multilateralismus Europas und dem defensiven lateinamerikanischen Multilateralismus schränkt die Kooperationsmöglichkeiten ein. Zudem bricht sich das vorgegebene Muster des Interregionalismus auch in der Beziehung mit den Führungsmächten der lateinamerikanischen Politik, d.h. Brasilien und Mexiko. Jedoch war die Europäische Kommission lange Zeit nicht bereit, ihre Überlegungen insoweit zu korrigieren, als dass etwa der politische Dialog mit Brasilien nicht nur im Kontext des MERCOSUR erfolgen kann. Erst mit ihrer Mitteilung vom Dezember 2005 schlägt sie einen bilateralen Zugang zu diesen Ländern und die entsprechende Gestaltung der Beziehungen vor. Mit diesem Kurs-

**Lateinamerika ist ein „schwacher Partner“ geworden, weil das gemeinsame außenpolitische Handeln die erwartete Kohärenz vermissen lässt. Dies beruht nicht zuletzt darauf, dass viele Länder der Region eher einem Konzept des „defensiven Multilateralismus“ folgen, der auf die Bewahrung der Souveränität der Länder“ ausgerichtet ist.**

<sup>6</sup> An dieser Stelle soll nicht untersucht werden, welchen Mehrwert bilateral angelegte Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission im Vergleich zu jener der Mitgliedstaaten besitzt.

**Von einem "neuen internationalen Subsystem zwischen der EU und Lateinamerika" zu sprechen, muss zumindest fraglich bleiben. Vielmehr scheint sich – nicht zuletzt aufgrund der stark zentrifugalen politischen Entwicklungen in Lateinamerika selbst – abzuzeichnen, dass der Rahmen des Interregionalismus gegenwärtig durch einen multiplen Bilateralismus aufgefüllt wird.**

wechsel modifiziert die Kommission ihre Politik, insoweit nicht nur auf der Grundlage der normativen Macht der EU die biregionalen Beziehungen operativ organisiert werden können, sondern dass dieses Muster auch dem Grad der Kohärenz der (Sub)-Region entsprechen muss. Das Fehlen dieses interregionalen Ansatzes seitens der EU gegenüber Nordamerika im Rahmen des NAFTA-Verbundes und der Vorschlag einer TAFTA (Transatlantic Free Trade Agreement) reflektiert die Position, dass die Beziehung der EU sich zu diesen Ländern auf der Basis einer „Konkurrenz zwischen Gleichen“ vollzieht (Aggawal/Fogarty 2005: 340f.), eine Einsicht, die sich auch auf den brasilianischen Fall auszudehnen scheint.

Insoweit entwickelt sich gegenwärtig die Außenpolitik bezogen auf den amerikanischen Kontinent von einem Modell des „reinen Interregionalismus“ zu einem „hybriden Interregionalismus“ (Söderbaum/van Langenboew 2005: 258): Damit werden bilaterale Elemente bedeutsamer und die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in den außenpolitischen Prozess befördert, ein Modell, das die EU bereits in ihrer Beziehung mit Asien (ASEM) praktiziert (Gibson 2005: 326). Weltordnungspolitik soll in dieser Sicht auf interregionalen Arrangements aufbauen und damit zur Verregelung der internationalen Politik durch die Bündelung von außenpolitischem Verhalten beitragen. Gerade angesichts der Probleme bei der Stärkung der GASP und der ESVP im Rahmen der EU sind jedoch die Anforderungen an die Partner, konkret die Leistungen der lateinamerikanischen Staaten, sehr anspruchs-

voll.<sup>7</sup> Gegenwärtig sind diese wegen interner Restriktionen (Souveränitätsverständnis, beschränkte Integrationsneigung) nicht in der Lage, einem solchen Profil nahe zu kommen. Von einem "neuen internationalen Subsystem zwischen der EU und Lateinamerika" (Grabendorff 2005: 44) zu sprechen, muss daher zumindest fraglich bleiben. Vielmehr scheint sich – nicht zuletzt aufgrund der stark zentrifugalen politischen Entwicklungen in Lateinamerika selbst – abzuzeichnen, dass der Rahmen des Interregionalismus gegenwärtig durch einen multiplen Bilateralismus aufgefüllt wird, in dem verschiedene Akteure auf beiden Seiten des Atlantiks versuchen, ihre spezifischen Interessen verstärkt zur Geltung zu bringen. Die wachsende Bedeutung von Führungsmächten in der Region (Mexiko, Brasilien, Venezuela) ist dafür ebenso ein Beispiel wie das neue Profil spanischer Interessen in der Region.

Dabei eröffnet sich für die Neubestimmung der Beziehung ein Korridor, der vom „hybriden Interregionalismus“ bis zu einem „multiplen Bilateralismus“ als Ordnungsmodell reicht: In jedem Falle werden damit interregionale Arrangements und Vereinbarungen mit regionalen Gemeinschaften aufgelockert durch variable Strukturen, in denen sich die unterschiedlich ausgeprägten Interessen beider Partner zueinan-

---

<sup>7</sup> Raimund Seidelmann (2005: 36) nennt hier die effektive Integration der lateinamerikanischen Region mit supranationalen Institutionen, Ressourcen und Handlungskapazitäten; angemessene finanzielle Ausstattung und effektive wirtschaftliche und militärische Instrumente und die Ausstattung der europäisch-lateinamerikanischen Allianz mit einem hinreichenden Machtprofil, politischen Zielen und Interessen.

der besser abbilden lassen. Die Neigung der EU, sich ein „Gegenüber“ in Lateinamerika durch Förderung subregionaler Integrationsräume zu „konstruieren“, dürfte eher abnehmen, da die Folgebereitschaft für diesen Ansatz in Amerika bröckelt. Die traditionelle Hervorhebung der Beziehungen zwischen Blöcken als Instrument der europäischen Außenpolitik entsprach der Tendenz der EU, sich in Lateinamerika und darüber hinaus international „Partner nach Design“ zu konstruieren, eine Absicht, die für die Beziehung mit Lateinamerika an ihre Grenzen geraten ist. Der Interregionalismus stößt bei den Partnern in Lateinamerika nicht nur auf politischen Widerstand, sondern auch auf unzureichende außenpolitische Handlungsfähigkeit sowie auf andere – teilweise schwer vereinbare – Leitbilder für die Gestaltung der internationalen Politik. Mit den neuen Herausforderungen in der Außenpolitik beider Partnerregionen wird eine Neujustierung dieses Ansatzes unvermeidlich sein.

### **"Strategische Partnerschaft" im Zeichen eines schwachen Interregionalismus**

Seit der Erklärung von Rio de Janeiro im Juni 1999, dem ersten gemeinsamen Gipfeltreffen der Europäischen Union und der Staaten Lateinamerikas und der Karibik, beherrscht das Konzept der "strategischen Partnerschaft" als Motto für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika die Diskussion. Allerdings gibt es keine klare Definition dieses Konzeptes, das inzwischen in der europäischen und deutschen Außenpolitik auf eine Fülle unterschiedlicher Weltregionen Anwendung findet und sich vom magischen Konzept

zur Leerformel zu entwickeln scheint. Angesichts dieses Defizits soll hier unter "Partnerschaft" ein Muster für die Ausgestaltung eines Beziehungsmusters verstanden werden. Es fordert weitgehend gleiche Rechte und Pflichten für die beteiligten Akteure und eine aus dem konstruktiven Miteinander gewonnene Verständigung über die gemeinsame Gestaltung von Wirklichkeit. Damit eng verbunden ist die Wirksamkeit von Beziehungslitbildern, die sich im historischen Wandel verändert haben. Ansprüche der Partner an die Exklusivität der Beziehung sowie damit erwartete Formen der Zuwendung lassen auch für die biregionalen Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika das Auf und Ab an Begeisterung und Ernüchterung bezüglich des Ertrages der Austauschbeziehungen deutlich werden. Fügt man noch hinzu, dass eine "Strategie" verstanden werden kann als die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Beeinflussung der Wettbewerbsposition durch Schaffung und Erhaltung von Erfolgspotentialen auf der Grundlage einer klaren Zielbildung, so wird deutlich, wie hoch die Ansprüche an dieses Konzept zu stellen sind. Es erstaunt nicht, dass sich Überlegungen zu "strategischen Partnerschaften" vor allem auch im unternehmerischen Bereich finden lassen. Dieser aus dem Wirtschaftsleben entlehnte Begriff nähert sich dem Konzept der "strategischen Allianz" an und bezeichnet insoweit die Kooperation von Wirtschaftssubjekten, die zum Zwecke der Realisierung umfassender Zielhorizonte eine Zusammenarbeit im Bereich gemeinsamer Produkte oder gemeinsamer Produktionsprozesse vereinbaren, die zumindest teilweise bzw. in Teilbereichen das

**Die Neigung der EU, sich ein „Gegenüber“ in Lateinamerika durch Förderung subregionaler Integrationsräume zu „konstruieren“, dürfte eher abnehmen, da die Folgebereitschaft für diesen Ansatz in Amerika bröckelt.**

**Insoweit ist zu fragen, ob die zahlreichen von der EU erklärten strategischen Partnerschaften angemessen gemanagt werden und jene strukturellen Zielstellungen erreichen können, für die die besondere Qualität dieser Beziehungsstruktur vereinbart wurde.**

bestehende Konkurrenzverhältnis außer Kraft setzt. Wettbewerbsvorteile sollen realisiert und Erfolgspotentiale gemeinschaftlich gesichert oder erschlossen werden (Backhaus/Piltz 1990: 2).

Obwohl diese strategischen Partnerschaften nicht einem Nullsummenspiel entsprechen, unterliegen sie gleichwohl dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens, das bei einer zu großen Zahl von solchen privilegierten Beziehungen ein exponentielles Wachstum der Koordinationskosten nahe legt. Insoweit ist zu fragen, ob die zahlreichen von der EU erklärten strategischen Partnerschaften angemessen gemanagt werden und jene strukturellen Zielstellungen erreichen können, für die die besondere Qualität dieser Beziehungsstruktur vereinbart wurde. Fasst man die möglichen Strukturelemente zusammen, so können folgende Faktoren identifiziert werden:

Strategische Partnerschaften beinhalten

- politische Kooperation im Sinne eines in bestimmten Feldern oder gegenüber bestimmten Akteuren gleichgerichteten Handelns,
- sie sind getragen von gemeinsamen Gestaltungsabsichten und Zielvorstellungen,
- vollziehen sich idealtypischerweise auf der Basis gleicher Rechte und Pflichten und sind
- gebunden an bestimmte Regeln von Exklusivität.

Legt man diese Bestimmung einer empirischen Betrachtung der bislang von der EU bezogen auf Lateinamerika betriebenen strategischen Partnerschaftsbeziehungen zu Grunde, so ergibt sich folgendes Bild:

Die Exklusivität, die aus der besonderen Nähe zwischen Europa und Lateinamerika abzuleiten wäre, ist nicht eingetreten. Die Entwicklung eines gleichgerichteten Handelns ist bislang für Dritte in der internationalen Politik nicht erkennbar, ein eigenes Subsystem Europa-Lateinamerika in den internationalen Beziehung nicht wirksam. Eine Reihe von Kooperationsprogrammen in der außen- und entwicklungspolitischen Agenda der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten beziehen sich auf Lateinamerika, haben allerdings keinen prägenden Charakter für die beiderseitigen Beziehungen erlangt. In einer Fülle von Mitgliedstaaten ist die Enttäuschung darüber groß, dass es trotz wiederholter Anläufe bislang nicht gelungen ist, die eigenen Beziehungsvorstellungen für eine fruchtbare Gestaltung des Austausches mit Lateinamerika zu verwirklichen. Es wird ein fortschreitender Bedeutungsverlust des biregionalen Verhältnisses in der Weltpolitik festgestellt, was in Lateinamerika mit massiven Geltungseinbußen für die europäische Politik verbunden ist (Freres/Sanahuja 2005: 45), nicht zuletzt aufgrund der bislang nur begrenzt erfolgreichen Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR. Folge dieser Schwierigkeiten sind eine wachsende Deinstitutionalisierung der Beziehungsstruktur und erhebliche kulturelle Legitimitätseinbußen, die zu einer Instabilität in der Beziehung durch einen Kommunikationsbruch in den 1990er Jahren geführt haben. Trotz der immer wieder neuen Beschwörung des hohen Wertes der historisch-kulturellen Qualität und der gemeinsamen Geschichte ist eine wachsende Indifferenz zwischen den Partnern im Hinblick auf die

gemeinsame Gestaltung der internationalen Politik zu verzeichnen. Stattdessen sind Kooperationsformen wie die G4-Gruppe zur Reform der UN unter Beteiligung von Brasilien, Indien, Japan und Deutschland entwickelt worden, die gemeinsame Positionen Lateinamerikas eher erschweren haben. So hat neben Mexiko als konkurrierende Führungsmacht selbst Argentinien, der Partner Brasiliens im MERCOSUR, einen permanenten Sitz des größten Landes Südamerikas im Sicherheitsrat der UN abgelehnt. Es gilt daher, an diesem gemeinsamen Erbe perspektivisch zu arbeiten, wenn es nicht zunehmend verschüttet werden soll. Allerdings besteht die schon seit langem geäußerte Befürchtung, dass „dieses im Saldo positive, im Detail sicher auch von Gebrochenheiten durchsetzte Verhältnis ... in die Geschichte schwindet“ (Mols 1994: 5).

Die biregionalen Beziehungen haben auf den verschiedenen Politikfeldern eine variable Dichte ausgeprägt: So stagniert etwa der Anteil Lateinamerikas am Außenhandel der EU trotz absoluter Zuwächse zwischen 5 und 6% und liegt damit immer noch unter dem Niveau der Schweiz.<sup>8</sup> Ohne von den auf lateinamerikanischer Seite immer wieder beklagten Zugangsbeschränkungen zum europäischen Agrarmarkt ablenken zu wollen, bleibt festzuhalten, dass sich auch der Außenhandel mit Mexiko und Chile, die beide über ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der EU verfügen, eher sehr beschränkt dynamisiert hat. Nachdem die Dynamik der spanischen Direktinvestitionen auf den

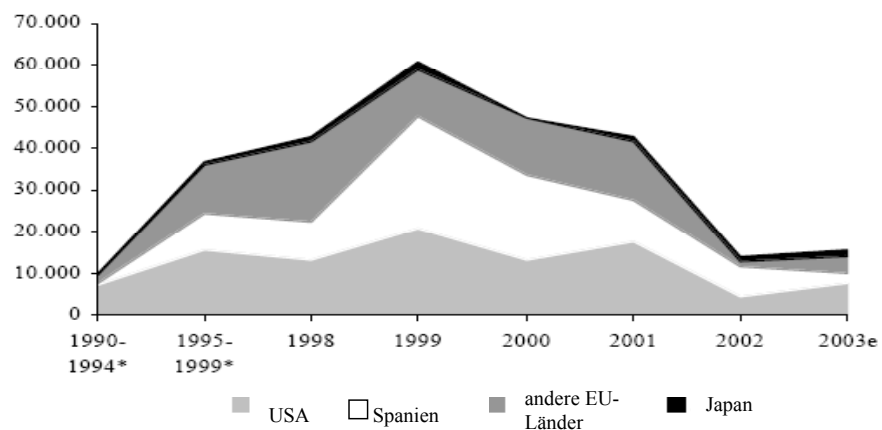
Subkontinent spätestens mit dem Jahr 2001 deutlich nachgelassen hat, ist auch im Bereich der Investitionen die Dominanz der EU in den vergangenen Jahren zurückgegangen.

So lässt sich eine Entkopplung der beiden Zentralelemente für die Beschreibung dieser Beziehung feststellen: Strategie und Partnerschaft sind durch eine wenig dynamische Staatspraxis auseinandergerückt und haben damit das angestrebte Ziel einer Potenzierung der Austauschbeziehungen für die Partner, aber auch wachsender Erfolgsoptionen auf der weltpolitischen Ebene suspendiert. Gleichgerichtes Handeln zwischen beiden Regionen ist nur beschränkt ausgeprägt, vielmehr sind neue Formen der Allianzbildung zwischen Führungsmächten wie in der G4-Gruppe erkennbar, die eine deutliche Abstufung in der Bedeutung der einzelnen Akteure zu Lasten der regionalen oder subregionalen Einheiten erkennen lassen. Auch der 4. Gipfel zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika in Wien hat den bestehenden Korrekturbedarf nicht aufgegriffen, so dass der Zusammenhalt dieser spezifischen Beziehung weiterhin prekär bleibt.

**Ohne von den auf lateinamerikanischer Seite immer wieder beklagten Zugangsbeschränkungen zum europäischen Agrarmarkt ablenken zu wollen, bleibt festzuhalten, dass sich auch der Außenhandel mit Mexiko und Chile, die beide über ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der EU verfügen, eher sehr beschränkt dynamisiert hat.**

<sup>8</sup> Vgl. [http://trade-info.cec.en.int/doclib/docs/2005/july/tradoc\\_113483.pdf](http://trade-info.cec.en.int/doclib/docs/2005/july/tradoc_113483.pdf).

**Nettoauslandsinvestitionen nach Lateinamerika und in die Karibik 1990-2003  
in Mio. US-Dollar**



Quelle: Foreign Investment in Latin America And The Caribbean, United Nations publication, 2005  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/9/LCG2269PI/2004%20IED-2004-ING-WEB.pdf>

### **Schwächen von Format und Agenda der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen**

#### *Fragen des Beziehungsformats*

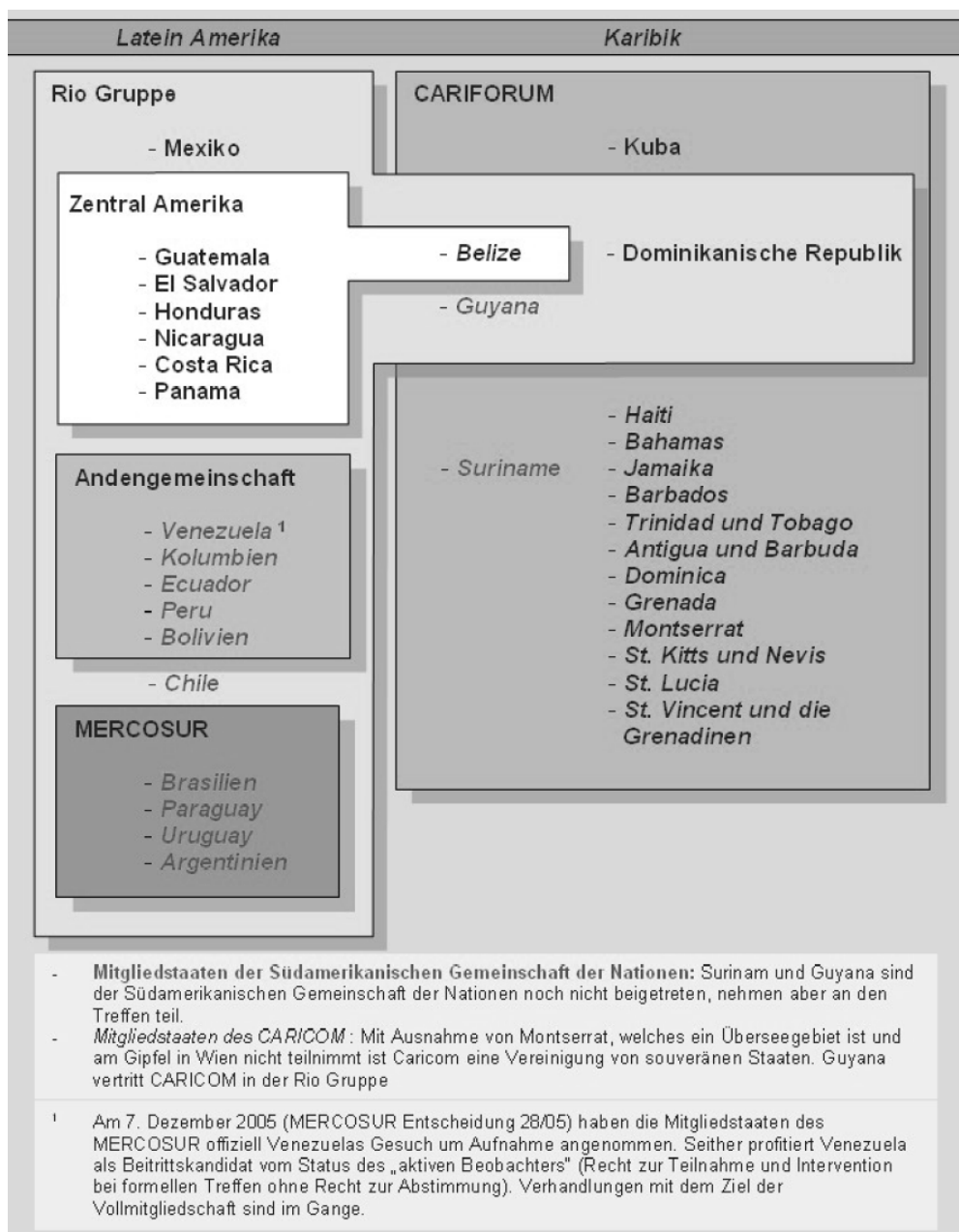
Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die geringe Leistungsfähigkeit der bisherigen Formate der biregionalen Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika: das gilt zum einen für die Gipfeldiplomatie, die beim 3. Gipfeltreffen in Guadalajara/Mexiko am 28. Mai 2004 der Staats- und Regierungschefs Europas und Lateinamerikas bzw. der Karibik erstmals 58 Staats- und Regierungschefs aus 33 lateinamerikanischen und karibischen Ländern und 25 europäischen Staaten zusammenführte. Dass ein solches Treffen nicht Merkmale eines Verhandlungsgipfels annehmen kann (wie dies etwa bei den G7- bzw. G8-Treffen möglich ist), liegt auf der Hand. Das in Guadalajara erstmals praktizierte und in Wien erweiterte Verfahren der Diskussion in Arbeitsgruppen, um einen persönlichen Austausch der Regierungschefs miteinander zu ermögli-

chen, hat nur begrenzt überzeugt. Die Berichte aus den jeweiligen Gruppen vermögen zumindest nicht eine sehr intensive Diskussion abzubilden. Die Arbeitsfähigkeit eines solchen, in zweijährigem Turnus zusammentretenden Gremiums muss unmittelbar als nur sehr eingeschränkt bezeichnet werden. Die Frage, inwieweit dieses Format der Gipfeldiplomatie heute noch funktional ist, ist in der Wissenschaft breit diskutiert: Durch ihre Zusammensetzung wird ein ad hoc-Multilateralismus praktiziert, der durch den damit verbundenen Voluntarismus die Kluft zwischen den getroffenen Vereinbarungen und deren Umsetzung immer wieder neu produziert (Rojas Aravena 2000). Da eine exekutive Dimension fehlt, verfestigt sich das Bild deklaratorischer Treffen. Die 24 Seiten umfassende Wiener Erklärung zum Abschluss des 4. Gipfeltreffens mit einer Fülle von Verweisen auf Konferenzen und Veranstaltungen, die als Ausweis für die Beziehungsdichte gelten sollen, ist dafür ein deutliches Beispiel (IV. Gipfeltreffen 2006).

**Das in Guadalajara erstmals praktizierte und in Wien erweiterte Verfahren der Diskussion in Arbeitsgruppen, um einen persönlichen Austausch der Regierungschefs miteinander zu ermöglichen, hat nur begrenzt überzeugt.**

Jenseits der Gipfeldiplomatie hat die EU ein Netz von unterschiedlichen politischen Austausches interregionaler Art mit Lateinamerika entwickelt, das folgendem Muster folgt:

### Regionale und institutionelle Gruppierungen in Lateinamerika und der Karibik



Quelle: [http://www.eu2006.at/de/The\\_Council\\_Presidency/EU\\_LAC\\_Summit\\_Vienna/regionalgroupings.html](http://www.eu2006.at/de/The_Council_Presidency/EU_LAC_Summit_Vienna/regionalgroupings.html)

Ebenfalls an den Grenzen des sinnvollen Ertrags bewegt sich der Dialog der EU mit der Rio-Gruppe, in der gegenwärtig 19 lateinamerikanische Staaten zusammenwirken. Seit ihrer Gründung im Dezember 1986 und sukzessiven Erweiterun-

gen<sup>9</sup> hat die Rio-Gruppe erfolglos versucht, eine außenpolitische Koordination zwischen den Ländern

<sup>9</sup> Vgl. die Website des pro-tempore-Sekretariats der Rio-Gruppe beim argentinischen Außenministerium: <http://www.gruporio2005.gov.ar/>.



**Die Nagelprobe für das EU-Modell des Dialoges und der Verhandlungen mit Staatengruppen stellt sicherlich der seit 1999 andauernde Verhandlungsprozess eines Freihandelsabkommens mit dem für die EU wirtschaftlich zentralen Akteur in Lateinamerika, dem MERCOSUR, dar.**

des Subkontinents herbeizuführen. Trotz ihrer dem europäischen Beispiel nachgebildeten Troika-Struktur hat es die Gruppe bislang nicht vermocht, zu einer Bündelung der Außenpolitik der lateinamerikanischen Staaten beizutragen oder selbst Träger dieses gemeinsamen Willens zu werden (Gratius/Robiolo 2005: 106ff.). Dafür steht nicht zuletzt der – bis auf die Haiti-Frage – weithin deklaratorische Charakter der Treffen, wie dies an der Erklärung des 8. Gipfeltreffens von Rio de Janeiro vom 5. November 2004 deutlich wird.<sup>10</sup> Das von den lateinamerikanischen Staaten durchaus gewünschte Fehlen kontinuierlicher Strukturen und Institutionen macht die Distanz deutlich, die sie aufgrund des Festhaltens an nationalen Souveränitätspostulaten zu diesem außenpolitischen Instrument empfinden (Ramírez 1999). Obwohl eher über eine Aufgabe dieses Dialogformates zu sprechen wäre, setzt die Europäische Kommission weiterhin auf den politischen Dialog mit der Rio-Gruppe. Aufgrund der Begrenzung der Mitgliedschaft auf Lateinamerika und mit Guyana als Vertretung der CARICOM-Staaten kann die Rio-Gruppe auch nicht als follow-up-Mechanismus für die Gipfeldiplomatie eingesetzt werden. Insofern sollte der Schritt zu einer Beendigung dieses Dialogforums getan werden.

Weitere regionale Dialogforen wie CARIFORUM als Zusammenschluss der karibischen Mitglieder der AKP-Gruppe (Abkommen von Cotonou aus dem Jahre 2000), die Gespräche mit dem MERCOSUR, der Andengemeinschaft sowie im Prozess von San José mit Zentralamerika

sind Ausdruck des gruppenorientierten Ansatzes der politischen Dialogs mit der EU, der die jeweiligen Staatengruppen intern zur Erarbeitung von Kompromissen zwingen und gleichzeitig den Integrationsgedanken fördern soll. Neben diesen Gruppendialogen werden bilaterale Dialoge mit Mexiko und Chile geführt. Dass es gerade diese bilateralen Verbindungen waren, die schnelle Abschlüsse von Assoziierungs- und Kooperationsverträgen erbrachten, verstärkt den Verdacht in Lateinamerika, dass der bilaterale Weg doch der „Königsweg“ sei, um mit der EU erfolgreich ins Geschäft zu kommen (Gratius/Risi 2002: 105). Die Nagelprobe für das EU-Modell des Dialoges und der Verhandlungen mit Staatengruppen stellt sicherlich der seit 1999 andauernde Verhandlungsprozess eines Freihandelsabkommens mit dem für die EU wirtschaftlich zentralen Akteur in Lateinamerika, dem MERCOSUR, dar. Die anderen Gruppen wie Zentralamerika (SICA) und die andine Staatengemeinschaft (CAN) haben nun auf dem Wiener Gipfel grünes Licht für die Aufnahme von Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen mit der EU erhalten. Dabei stehen die Chancen für einen schnellen Abschluss mit den Ländern des zentralamerikanischen Isthmus besser, da die internen Konflikte in der Andengemeinschaft, insbesondere die distanzierte Haltung Boliviens, noch einer Klärung vor Verhandlungsbeginn bedürfen. Die Entscheidung Venezuelas, einen Beitritt zum MERCOSUR zu beantragen und aus der Andengemeinschaft auszutreten, hat den Handlungsrahmen für die beteiligten Staaten weiter erschwert. Dass die USA mit Zentralamerika zum Abschluss eines Frei-

<sup>10</sup> Vgl. <http://www.gruporio2005.gov.ar/declaracion/rio04.htm>. (28.10.05).



handelsabkommens (CAFTA) zum Ende des Jahres 2005 gelangten, mit Kolumbien, Ecuador und Peru ein entsprechendes Abkommen schon abgeschlossen wurde bzw. gerade verhandelt wird, lässt die alte These aufleben, dass letztlich die EU auch nur in der Konkurrenzsituation mit den USA entsprechende Offerten unterbreitet.

Gerade hier wird deutlich, in wie hohem Maße geopolitische Interessen eine Rolle spielen, die naturgemäß für diese Region bei den USA sehr viel stärker ausgeprägt sind als dies für die EU gelten kann. Selbst wenn heute die Befürchtung laut wird, die USA würden "Lateinamerika verlieren" (Hakim 2006: 45f.), so gilt dies sehr viel mehr für Südamerika als den zentralamerikanischen Isthmus oder das karibische Becken. Wenn sich somit in Lateinamerika der Eindruck verstärkt, dass die EU nach dem Prinzip der abgestuften Integration, das im europäischen Integrationsprozess nach Innen und Außen Anwendung findet, auch ihre Außenbeziehungen zu ordnen beginnt, dürfte auch der politische Dialog Schaden nehmen, den die führenden Politiker in vielen Ländern Lateinamerikas bislang als den Einstieg in die Wirtschaftsverhandlungen betrachten. Dies nicht zuletzt auch in realistischer Einschätzung der Kosten, die ihnen ggf. aus einem politischen Dissens mit den USA bezogen auf weltordnungspolitische Fragen (wie etwa in der Irak-Frage) entstehen, ohne dass die EU diese Lasten angemessen zu honorieren bereit wäre. Dass dieses Verhältnis dann mit dem Begriff einer „strategischen Partnerschaft“ kaum angemessen zu beschreiben ist und sich dahinter doch eher „verbale Vermeidungsstra-

tegien für eine fehlende Prioritätensetzung" (Mols 2002: 666) verbergen, kann mit einem Blick auf die bisherigen Gipfelkonferenzen und die Enttäuschung der lateinamerikanischen Teilnehmer angesichts der substanzlosen Ergebnisse belegt werden.<sup>11</sup>

### *Themen der Agenda*

Die Transformation der breiten Palette an Themen des ersten biregionalen Dialoges von Río de Janeiro (1999), die sich vor allem auf Materien bezog, „die eher als ‚soft‘ gelten" (Bodemer 1999: 121), lässt erkennen, dass aus den Vereinbarungen auf den Gipfelkonferenzen nicht notwendigerweise Anstöße für die politische Praxis erwachsen. Die Mischung der Agenda für den politischen Dialog mit möglichen Themen der Entwicklungszusammenarbeit tritt immer stärker zu Tage. Damit verwischt sich das Profil der EU in ihrem Dialog mit den Ländern Lateinamerikas noch mehr: Hatte bis dahin gegolten, dass die Fragen globaler Natur im Dialog mit der Rio-Gruppe verhandelt würden und die operativen Themen mit den einzelnen Staatengruppen Lateinamerikas abzuarbeiten sind (Grabendorff 1997: 93), so hat sich diese Aufgabenteilung mit dem Rio-Gipfel im Jahre 1999 verschoben. Der „selektive Biregionalismus" der 1980er Jahre mit der Ausbildung des Gruppendialoges in den 1990er Jahren

**Wenn sich somit in Lateinamerika der Eindruck verstärkt, dass die EU nach dem Prinzip der abgestuften Integration [...] auch ihre Außenbeziehungen zu ordnen beginnt, dürfte auch der politische Dialog Schaden nehmen, den die führenden Politiker in vielen Ländern Lateinamerikas bislang als den Einstieg in die Wirtschaftsverhandlungen betrachten.**

11 Ein Paradebeispiel dafür stellt der Bericht der Europäischen Kommission an das Parlament nach dem 1. Gipfeltreffen in Rio de Janeiro 1999 dar: Commission of the European Communities (2000): Communication from the Commission to the Council and The European Parliament. Follow-up to the First Summit between Latin America, The Caribbean and the European Union, Brussels (31.10.2000) COM (2000) 670 final, S. 4.

**Die weitere Entwicklung der europäischen Dialogarchitektur gerät auch schnell an ihre Grenzen, wenn es um die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Beteiligungsformen geht.**

vertieft sich damit einerseits weiter im Bereich der ökonomischen und handelspolitischen Fragen in Perspektive des Abschlusses von Freihandelsabkommen (Mexiko und Chile); andererseits scheint sich der politische Dialog mit den Schwerpunkten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) stärker zu durchmischen, da sich die Verhandlungsdynamik der EU angesichts der schwachen Ausprägung der GASP mit der Koexistenz bzw. Konkurrenz von integrativ-gemeinschaftlichen und kooperativ-intergouvernementalen Elementen stärker aus den EZ-Leistungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten legitimieren muss. Diese neue Tendenz führt jedoch in eine „legitimatorische Falle“, da sich seitens der Dialogpartner in Lateinamerika diese internen Dynamiken der EU nur schwer durchschauen lassen und eine zuweilen trügerische Konditionalität gestiftet wird, die sich in einer erwarteten Entsprechung von Themen des politischen Dialoges und EZ-Leistungen der EU abbildet.

Die weitere Entwicklung der europäischen Dialogarchitektur gerät auch schnell an ihre Grenzen, wenn es um die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Beteiligungsformen geht. Ihre grundsätzliche Notwendigkeit wird von allen Seiten anerkannt, die jeweilige Gipfelkonferenz wird von einer Fülle von vorbereitenden und begleitenden Aktivitäten der verschiedensten Interessengruppen, sozialen Bewegungen und sektoralen Foren umgeben. Die Breite dieser Veranstaltungen sowie des begleitenden Alternativengipfels gibt diese Richtung vor.<sup>12</sup> Der beju-

belte Besuch der Präsidenten von Bolivien und Venezuela, Evo Morales und Hugo Chávez, auf dem Alternativengipfel hat deutlich werden lassen, in welcher hohen Masse sich diese Veranstaltungen inzwischen zu einem zentralen Element gegenläufiger Politikinszenierung entwickelt haben. Allerdings hat dies eine noch weitere Ausdifferenzierung zur Folge, da kein geeignetes Forum für die Zusammenführung der verschiedenen Diskussionsforen besteht. Soll diese Beteiligung nicht nur symbolischen Charakter besitzen und durch Bildung von Netzwerken wie dem *business*-Dialog oder dem *civil society*-Forum zu einer wenig integrierten Parallelkulisse des Gipfeltreffens ausgebaut werden, sind stärker integrative Mechanismen anzudenken. Hierzu könnte die Möglichkeit gehören, in Vorbereitung eines Gipfeltreffens thematisch zentrierte und zeitlich limitierte Arbeit an Themen durch verschiedene Akteure zu induzieren, die sich am Muster des europäischen Verfassungskonvents orientieren könnten. Die Konvents-methode (Göler/Marhold 2003: 317) basiert nicht mehr allein auf diplomatischen Konferenzen, sondern versucht mit freier Deliberation von Parlamentariern und Vertretern der Europäischen Kommission und der nationalstaatlichen Regierungen zu Vorschlägen zu gelangen. Die Anwendung seiner Beratungsmethoden in Gestalt öffentlich zugänglicher Verfahren könnte auch die diversen Foren im Netz der europä-

<sup>12</sup> Hierzu genügt ein Blick auf die Website der österreichischen EU-Präsidenschaft in Vorbereitung auf den Wiener Gipfel, vgl.

<http://europa.eu.int/comm/world/lac-vienna/events/ngo.htm>;  
[http://www.eu2006.at/de/The\\_Council\\_Presidency/EU\\_LAC\\_Summit\\_Vienna/index.html](http://www.eu2006.at/de/The_Council_Presidency/EU_LAC_Summit_Vienna/index.html) (07.04.06) sowie des Alternativengipfels  
<http://www.alternativas.at/> (13.05.06).

isch-lateinamerikanischen Beziehungen zusammenführen und damit den Ausbau der Beziehungen demokratischer, konsensualer und rationaler gestalten, als dies gegenwärtig für die Gipfeldiplomatie gelten kann. Auf diese Weise könnten die verschiedenen Interessen vor einer Gipfelkonferenz verdichtet werden, und diese würden auf eine breitere Basis gestellt. Zudem könnte eine Entlastung der Agenda der Staats- und Regierungschefs erreicht werden, indem der bislang zweijährige Turnus (etwa auf 3 Jahre) zeitlich gestreckt würde und die Arbeit der Europäischen Kommission in eine stärker strategisch orientierte Dimension eingebunden wäre. Auf lateinamerikanischer Seite würde dies jedoch die Bereitschaft voraussetzen, sich einem eher partizipativ angelegten und weniger von den Regierungen kontrollierten Prozess zu öffnen. Auch in diesem Punkt stößt ein mögliches europäisches Interesse an einer Verbreiterung der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungsstruktur an Grenzen, die sich aus dem weiterhin an Staatssouveränität orientierten und nach unabhängigem Regierungshandeln ausgerichteten Selbstverständnis des lateinamerikanischen Präsidentialismus ergeben. Gleiches gilt für die Frage der Einbindung in multilaterale Regime: Obwohl sich beide Regionen mit dem multilateralen Ansatz internationaler Politik identifizieren (vgl. Punkt 26 der politischen Deklaration des Madrider Gipfels 2001 und als Zentralthema des 3. Gipfels von Guadalajara/Mexiko 2004 bzw. Punkt 8ff. der Gipfelerklärung<sup>13</sup> so-

wie als Punkt 13 der Wiener Schlusserklärung in expliziter Bezugnahme auf die extra-territorialen Wirkungen der Helms-Burton-Gesetzgebung im Falle Kubas), stehen hinsichtlich des Themas geteilter Souveränitäten im Rahmen der Weltordnungspolitik oder des Souveränitätspooling im Kontext der Integrationsprozesse seit langem deutliche Differenzen zwischen der EU und Lateinamerika auf der Tagesordnung, ohne dass hier Fortschritte zu erkennen sind. Diese haben sich auch unter dem Eindruck des internationalen Terrorismus, der erklärten Gemeinsamkeit bei der Bekämpfung der Drogen und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung nicht vermindert. In einer umfassenden, 83 Punkte anführenden Erklärung zu „gemeinsamen Werten und Positionen“ umrissen die Staats- und Regierungschefs in Madrid im Jahre 2001 die erreichten gemeinsamen Standpunkte, die die gesamte Breite der internationalen Agenda beschreibt, ohne dass konkrete Ansätze für die Bearbeitung der Divergenzen ersichtlich werden. Es bleibt oftmals der Eindruck zurück, dass die bereits auf internationaler Ebene erarbeiteten Gemeinsamkeiten nur nochmals aufgeführt werden, ohne dass ein signifikanter Beitrag zur Weiterentwicklung dieser Themen aus der biregionalen Zusammenarbeit heraus erkennbar würde. Dafür mag entscheidend sein, dass die Beziehung sich immer mehr auf die immer wieder neue Formulierung von Koinzidenzen in den politischen Positionen beschränkt, aber nicht dazu vorstößt, für eine gemeinsame Politik Ansatzpunkte und Chancen in einem strategischen Dialog zu entwickeln.

**Obwohl sich beide Regionen mit dem multilateralen Ansatz internationaler Politik identifizieren, stehen hinsichtlich des Themas geteilter Souveränitäten im Rahmen der Weltordnungspolitik oder des Souveränitätspooling im Kontext der Integrationsprozesse seit langem deutliche Differenzen zwischen der EU und Lateinamerika auf der Tagesordnung.**

<sup>13</sup> Vgl. Declaration of Guadalajara  
[http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/01\\_decl\\_polit\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/01_decl_polit_final_en.pdf).

**Die Dringlichkeit des politischen Dialogs mit allen Ländern Lateinamerikas und der Karibik sowie allen EU-Mitgliedsstaaten ist nicht mehr gegeben.**

### **Notwendige Reformschritte für das europäisch-latein-amerikanische Verhältnis**

Die notwendige Neuorientierung ist mit einer größeren Beschränkung und Konzentration in der politischen Dialogagenda verbunden, wenn der Austausch, die Kooperation und der Dialog effektiv werden sollen. Die Herausforderungen für den politischen Dialog zwischen Europa und Lateinamerika können somit auf verschiedenen Ebenen identifiziert werden:

- *Überprüfung der Dialogarchitektur*

Die Dringlichkeit des politischen Dialogs mit allen Ländern Lateinamerikas und der Karibik sowie allen EU-Mitgliedsstaaten ist nicht mehr gegeben. Die Gipfeltreffen und die spezialisierten Dialoge mit bestimmten Regionen oder Staaten müssen neu aufeinander abgestimmt werden, zumal wenn auch die zivilgesellschaftliche Beteiligung ausgebaut werden soll. Die bestehende Dialogarchitektur erscheint nicht mehr ausgewogen und praktikabel. Sie bedarf einer umfassenden Reorganisation, nicht nur in Bezug auf die Zahl der Dialogforen, sondern auch auf die Qualität der Dialogpartner. Die global handelnden und handlungsfähigen Partner in Europa und Lateinamerika müssen ein spezielles Forum des Austausches finden. Das zweijährig organisierte Gipfeltreffen erweist sich dafür als wenig geeignet. Auch wenn es den Maximen der EU und den Bekenntnissen der lateinamerikanischen Einheit zuwider laufen mag, führt kein Weg daran vorbei, die unterschiedlichen Wertigkeiten der verschiedenen Partner in Europa und Lateinamerika anzuerkennen. Brasilien und Mexiko be-

sitzen umfassendere Gestaltungsansprüche als dies etwa für Honduras oder Paraguay gelten kann. In dieser Hinsicht ist der traditionelle Interregionalismus zu einem Hindernis geworden, da er gemeinsame Gestaltungsmöglichkeiten einschränkt statt sie zu potenzieren.

In sehr viel stärkerem Maße wird man der Differenzierung von auf Lateinamerika bezogenen Interessen in der EU und umgekehrt Rechnung tragen müssen, wenn die Beziehungen nicht Schaden nehmen sollen. Weder die EU noch die Staaten Lateinamerikas können sich den gegenwärtig praktizierten selektiven Biregionalismus dauerhaft leisten oder ihn akzeptieren. Daher bedarf die variable Geometrie einer Erneuerung, um sinnvoll für die Region wirksam werden zu können. Dies umso mehr, wenn man sich vor Augen hält, dass sich der europäisch-lateinamerikanische Dialogprozess vor der Folie einer ungeklärten Zukunft des Projekts der gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA/ALCA) vollzieht. Von lateinamerikanischer Seite war die Gleichzeitigkeit beider Prozesse durchaus als Waffe betrachtet worden, um der EU Zugeständnisse insbesondere bei der Behandlung von Agrarprodukten abzurufen. Mit dem Scheitern der WTO-Verhandlungen in Cancún und Hongkong sollte eine Bestandsaufnahme der verkündeten Kooperation im Wirtschaftsbereich erfolgen, um zumindest das Freihandelsabkommen mit dem MERCOSUR zum Erfolg zu führen.

Indes kann das Nebeneinander der Dialogschienen mit den Staaten- und Gruppen sich für die EU als kontraproduktiv erweisen, wenn sich dauerhaft der Eindruck einstellt, es ge-

he den Europäern in der Region nur um die entwickelteren Wirtschaftspartner wie Brasilien, Chile, Mexiko. Aus lateinamerikanischer Sicht könnte dies die Grundlagen des politischen Dialogs unterminieren. Insofern liegt eine Differenzierung hinsichtlich der Einbeziehung der jeweiligen Partner in variierendem Umfang auf den 3 Ebenen von Handel, Entwicklungszusammenarbeit und politischem Dialog nahe.

- *Gestaltung einer neuen Interaktionsordnung: Neue Formate des interregionalen Dialoges begründen*

Auch wenn sich die Staaten Lateinamerikas aufgrund des aus europäischer Sicht überzogen erscheinenden Souveränitätsverständnisses damit schwer tun, sollten neue Formate – etwa im Sinne der Konventsmethode – eingesetzt werden, die Funktionsträger, Parlamentarier und freie Persönlichkeiten zum Dialog als Vorbereitung bzw. im Vorfeld der reformbedürftigen Gipfeldiplomatie zusammenführen. Nur auf einer breiteren Basis kann es gelingen, die Beziehungsarbeit durch die Fusion von Netzwerken auf eine neue Grundlage zu stellen, statt nur alte "constituencies" zu replizieren. Wesentlich für den Erfolg des Europäischen Konvents waren seine Zusammensetzung und die daraus resultierenden Interessenkonstellationen und Verhandlungsverfahren. Es gelang die Etablierung eines sach- und konsensorientierten Beratungsstils, der gerade auch für die Probleme der Mehrschichtigkeit des Beziehungsgeflechtes zwischen Europa und Lateinamerika eine geeignete Form darstellen könnte. Allerdings würde dabei das klassische Vertretungsmonopol der Regierungen bei internationalen Verhandlungen par-

tiell unterwandert. Andererseits könnte es gerade gelingen, auf diesem Wege Konsenskorridore mit größerer Tiefen- und Breitenwirkung zu begründen.

- *Zeitliche Streckung der Gipfeltreffen*

Der zweijährige Turnus der europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen hat sich zu einem recht engmaschigen zeitlichen Rahmen entwickelt. Die Multiplizierung von Gipfeltreffen auf beiden Seiten des Atlantiks hat zu einer erheblichen Beanspruchung der Regierungchefs geführt und das Instrument der Gipfeldiplomatie entwertet.<sup>14</sup> Zwischen den Gipfeln erlahmt der Prozess des Austausches bzw. reduziert sich auf die bilateralen Konsultationen zwischen der Europäischen Kommission/Troika und ihren lateinamerikanischen Partnern. Zwar erbringt die Vorbereitung des jeweils nächsten Gipfeltreffens eine erneute Dynamisierung der Aktivitäten, die jedoch ihrerseits stark in der Gefahr stehen, vor allem die Anpassung der internationalen Agenda an das europäisch-lateinamerikanische Verhältnis zu leisten oder auf Sprachregelungen des vorausgegangenen Gipfels zurück zu fallen, falls kein Konsens zu erzielen ist. Eine systematische Arbeit an den Kooperationsprogrammen und Dialogthemen wird meist nicht geleistet. In Kombination mit der

**Auch wenn sich die Staaten Lateinamerikas [...] damit schwer tun, sollten neue Formate [...] eingesetzt werden, die Funktionsträger, Parlamentarier und freie Persönlichkeiten zum Dialog als Vorbereitung bzw. im Vorfeld der reformbedürftigen Gipfeldiplomatie zusammenführen.**

14 Für den lateinamerikanischen Fall ist jüngst errechnet worden, dass jährlich für den jeweiligen Präsidenten mindestens 9-10 Gipfeltreffen regionaler oder internationaler Art auf der Tagesordnung stehen; da in Lateinamerika damit i.d.R. die Notwendigkeit verbunden ist, für diesen Auslandsaufenthalt die Genehmigung des Parlaments einzuholen, entbehrt dieser Rhythmus nicht innenpolitischer Dimension (Rojas Aravena 2005: 65).

**„One size fits all“ ist in den euro-lateinamerikanischen Beziehungen keine sinnvolle Maxime mehr. Das Format der Verhandlungen muss daher dringend überdacht und neu gefasst werden.**

empfohlenen Konventsmethode könnte jedoch eine Unterfütterung des „Zwischen-Gipfel-Prozesses“ erreicht werden, der eine zeitliche Streckung der Treffen der Staats- und Regierungschefs und damit Entlastung ihrer Verpflichtungen ermöglichen würde. Zudem könnte die Relevanz der Gipfel dadurch erhöht und möglicherweise eine bessere inhaltliche Einbettung der Beziehungen geschaffen werden.

- *Die legitimatorische Falle und die Kohärenz der Agenda*

Ohne eine substantielle politische Agenda wird der mit Ausnahme des MERCOSUR schwache wirtschaftliche Austausch zwischen der EU und Lateinamerika (immer im Vergleich zur kontinentalen Dimension zu den USA) mittelfristig nicht zu sichtbaren Resultaten führen. Um dies zu verhindern, ist ein baldiger Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR anzustreben. Auch in dieser Hinsicht wirkt die in Punkt 31 der Wiener Erklärung enthaltene Anweisung an die Verhandlungsführer, „sich noch intensiver darum zu bemühen, die Verhandlungen voranzubringen“ (4. Gipfelkonferenz 2006: 13) als halbherzig. Die fehlende Entsprechung zwischen deklaratorischem politischem Dialog und institutioneller Struktur bzw. Entwicklungszusammenarbeit kann zu einem Abflachen der bilateralen Beziehungen führen. Eine strategische Partnerschaft ohne ernsthaftes Bemühen um deren Ausfüllung führt zu negativeren Ergebnissen als die klare Definition relevanter Gesprächspartner in ausgewählten Themenbereichen. „One size fits all“ ist in den euro-lateinamerikanischen Beziehungen keine sinnvolle Maxime mehr. Das Format der Ver-

handlungen muss daher dringend überdacht und neu gefasst werden. Ohne angemessene Beachtung dieser Fallstricke kann ein erheblicher politischer Schaden zwischen den beiden Regionen angerichtet werden, insbesondere wenn die Kluft zwischen den Deklarationen und den Resultaten weiterbestehen sollte. Daher erscheint es sinnvoll, durch eine exekutive Instanz die verschiedenen Teilagenden der Akteure zusammenzuführen und damit größere Kohärenz zu erzielen.

- *Überwindung der Historisierung der beiderseitigen Beziehungen*

Bislang ist trotz aller Betonung der europäisch-lateinamerikanischen Wertegemeinschaft und kulturellen Nähe die inhaltliche Qualifizierung der Spezifika des europäisch-lateinamerikanischen Dialoges nicht gelungen. Die erinnerte Vergangenheit prägt sehr viel mehr die Beziehung als die Definition von gemeinsamen Zukunftsaufgaben. Der Rekurs auf die gemeinsamen Werte und die historische Verbindung zwischen Europa und Lateinamerika<sup>15</sup> besitzt jedoch nur in begrenztem Maße eine proaktive Wendung hinsichtlich einer Neuorientierung der bestehenden Formen. Die Ungeduld der politischen Akteure mit dieser rückwärtsgewandten Legitimationsbeschaffung wird dabei immer deutlicher spürbar, wenn etwa der Berichterstatter des Europäischen Parlaments für die Beziehungen zu Lateinamerika erklärt, dass „die Zeit

<sup>15</sup> Auf dem 2. biregionalen Gipfel zwischen der EU und Lateinamerika wurde ein 83 Punkte umfassendes Dokument unter dem Titel "EU-LAC – Common Values and Positions" verabschiedet, das diese Dimension der Beziehungen beleuchtet: ([http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc\\_en/val\\_pos.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc_en/val_pos.htm)).



der Exegese über Werte und gemeinsame Interessen, die uns verbinden, ... vorbei ist, wie auch die der Konzertierung der Grundprinzipien, die die Basis dieser Beziehungen bilden.“<sup>16</sup> Zwar wird die Bedeutung der transnationalen Netzwerke auf der Ebene zivilgesellschaftlicher Akteure, des parlamentarischen Austausches oder die gemeinsame Orientierung an Freihandel<sup>plus</sup> hervorgehoben, aber diese Elemente konnten bisher nicht in einer bilateralen Agenda strategischer Qualität verdichtet werden. Weder sind geeignete Mechanismen noch inhaltlich profilierte Beiträge sichtbar geworden; es bleibt auch nach dem Wiener Gipfel erforderlich, eine ernsthafte Initiative zu starten, um weitere „Frustrations-Gipfel“ zu vermeiden.

- *Überprüfung des europäischen Integrationsleitbildes für Lateinamerika*

Integration als Weg, Mittel und Ziel – dies scheint das politische Bekenntnis der EU bezogen auf Lateinamerika zu sein. Doch diese Konzeptualisierung der Zukunft Lateinamerikas greift zu einseitig auf nur einen Teil der europäischen Erfahrung zurück. Souveränitätsverzicht, Ausgleichsfonds und institutionelle Entwicklung sind gleichermaßen Merkmale der europäischen Integration, die jedoch im Außenverhältnis nur beschränkte Wirkung entfalten. Es gilt daher, den europäischen Modellcharakter für Lateinamerika nicht (einseitig) zu überziehen und damit einen den lateinamerikanischen Realitäten we-

nig angepassten Ansatz zu propagieren, der wegen der realen Interdependenzen und Abhängigkeiten von den USA nur begrenzt anwendbar ist. Eine größere Zurückhaltung in dieser Modelldiskussion könnte für den bilateralen Dialog – gerade angesichts der eigenen internen Probleme – eine sinnvollere Einladung darstellen als mancher großmundige Vergleich zwischen den europäischen und den lateinamerikanischen Erfahrungen.

- *Stärkung exekutiver Dimensionen*

Um den Gehalt der Konferenzen zu stärken, müsste der operative und strategische Dialog zwischen den Gipfeln sehr viel stärker ausgebildet sein, ein Defizit, das insbesondere der Bericht der Europäischen Kommission an das EU-Parlament im Vorfeld der 2. Gipfelkonferenz (Vacchino 2002) verdeutlichte. Von den auf dem Rio-Gipfel verabschiedeten 55 Punkten des Aktionsplanes wurden von den hohen Beamten beider Staatengruppen 11 Prioritäten ausgewählt<sup>17</sup>, von denen jedoch – wie die Kommission dem EU-Parlament im Jahre 2000 mitteilte – kaum etwas vorangebracht noch geeignete Koordinationsmechanismen gefunden wurden. Der Vorschlag aus dem Europäischen Parlament zur Einsetzung eines Exekutivsekretariats (European Parliament 2006: 6), das zwischen den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs die Umsetzung der Vereinbarungen unterstützen und ggf. antreiben soll, entspricht in dieser Hinsicht der Notwendigkeit einer stärkeren Ziel-

**Integration als Weg, Mittel und Ziel – dies scheint das politische Bekenntnis der EU bezogen auf Lateinamerika zu sein. Doch diese Konzeptualisierung der Zukunft Lateinamerikas greift zu einseitig auf nur einen Teil der europäischen Erfahrung zurück.**

<sup>16</sup> So der Abgeordnete des Europäischen Parlaments José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, „Las relaciones UE-ALC: Hacer de la Cumbre de Viena un éxito“, in: Celare (ed.), op. cit., S. 46f.

<sup>17</sup> Strategische Prioritäten definiert durch die hohen Beamten beim Treffen in Tuusula/Finnland im November 1999 ([http://europa.eu.int/comm/world/la/c/frio\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/world/la/c/frio_es.htm)) (25.4.06).

**Für die Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen von zentraler Bedeutung wird die Frage sein, ob es innerhalb des Jahres 2006 oder zumindest 2007 gelingen kann, den Verhandlungsprozess zwischen der EU und dem MERCOSUR zum Abschluss zu bringen.**

orientierung der biregionalen Beziehungen. Diese exekutive Instanz sollte paritätisch von beiden Seiten besetzt werden. Eine alleinige Zuständigkeit der EU-Kommission ist nicht mehr hinreichend. Dabei sollte aber seitens der Europäischen Kommission berücksichtigt werden, dass die Einsetzung und Durchführung von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit ein zweiseitiger und kooperativer Prozess sein sollte, der nicht von lateinamerikanischer Seite als „Diktat“ empfunden wird.

### **Von Wien (2006) nach Peru (2008): Aufgaben des „Zwischen-Gipfel-Prozesses“**

Mit der Einladung zum nächsten Gipfeltreffen im Jahr 2008 nach Peru ist der Wiener Gipfel zu Ende gegangen. Wichtige Impulse sind von ihm nur insoweit ausgegangen, als der Prozess zur Vereinbarung von Freihandelsabkommen der EU mit Zentralamerika und der Andengemeinschaft auf den Weg gebracht wurde. Demnächst wird der Europäische Rat sich mit der Formulierung des Mandats für die EU-Kommission beschäftigen müssen, um die formalen Voraussetzungen für den Auftakt der Verhandlungen zu schaffen. Auf lateinamerikanischer Seite wird zu klären sein, wie sich Bolivien in Zukunft zur andinen Staatengemeinschaft (CAN) stellen wird und welche Optionen die verbleibenden Staaten (Kolumbien, Ecuador, Peru) ggf. nach einem Ausscheiden Boliviens für diesen regionalen Zusammenschluss noch formulieren können. In Zentralamerika hat sich dagegen – wie in der Wiener Erklärung formuliert – auch Panama zur Gruppe der zentralamerikanischen Staaten bekannt, so dass hier eher positive

Signale gesetzt werden. Wichtiger und für die Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen von zentraler Bedeutung wird jedoch die Frage sein, ob es innerhalb des Jahres 2006 oder zumindest 2007 gelingen kann, den Verhandlungsprozess zwischen der EU und dem MERCOSUR zum Abschluss zu bringen. Die vielfältigen Verbindungen, die dieser Aushandlungsprozess mit globalen Fragen (WTO-Doha-Runde) und regionalen Konflikten (Eintritt Venezuelas in den MERCOSUR; Statuskonflikte innerhalb dieses Bündnisses; neue Führungsansprüche Venezuelas) besitzt, lassen die Schwierigkeiten eines Erfolges deutlich werden. Für die EU stellt dies eine Bewährungsprobe ihrer Fähigkeit zur Ausgestaltung der Beziehungen zu Lateinamerika dar. In Lateinamerika wird dies vielfach als Nagelprobe für die Bereitschaft der EU betrachtet, auch Kosten (etwa im Rahmen der Agrarmarktordnung) zu tragen.

Durchaus im Sinne eines selektiven Biregionalismus und eines multiplen Bilateralismus ist es für die EU und ihre Mitgliedsstaaten empfehlenswert, die beiderseitigen Bindungen zu relevanten Themen mit den (staatlichen und nichtstaatlichen) Akteuren in Lateinamerika zu vertiefen. Eine globale Agenda für alle ist wenig zielführend. Differenzierte Ansätze schaffen zwar mehr Konflikte, begründen aber gleichzeitig Exklusivität und Identität. Es erscheint heute nicht mehr ratsam, die gesamten Koordinationsprobleme lateinamerikanischer Außenpolitik und europäischer GASP auf einzelne Fragen zu projizieren, die nicht für alle Staaten des Subkontinents gleichermaßen relevant sind, ja bei denen auch ernsthaft zu prü-



fen wäre, ob sie in diesem Themenfeld außenpolitisch überhaupt handlungsfähig sind. Sinnvoll wäre ein Zugang, der nicht nach dem Motto "café para todos" betrieben wird (Malamud 2004: 9), sondern verstärkt zentrale Dialogpartner berücksichtigt. Diese differenzierten Ansätze sind umso notwendiger, je mehr Lateinamerika im internationalen Kontext zu einem „schwachen Partner“ wird. Der vierte euro-lateinamerikanische Gipfel in Wien am 11./12. Mai 2006 hat die Chan-

ce für einen Auftakt zu dieser notwendigen Debatte nicht genutzt, die es auch in anderen Foren zu vertiefen gilt. Das Besondere im Verhältnis von Europa und Lateinamerika könnte gerade darin liegen, eine solche Debatte im „Zwischen-Gipfel-Prozess“ offen und ohne falsche Konfrontationsstellungen auf der Basis einer eingespielten Vertrauensbeziehung zu führen und zu einem produktiven Ergebnis zu bringen.

**Eine globale Agenda für alle ist wenig zielführend. Differenzierte Ansätze schaffen zwar mehr Konflikte, begründen aber gleichzeitig Exklusivität und Identität.**

## Bibliographie

Aggarwal, Vinod K./ Fogarty, Edward A.(2005): „The Limits of Interregionalism: The EU and North America“, in: *Journal of European Integration* Vol. 27/Nr.. 3, S. 327-346.

Ayllón, Bruno (2006): *La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea*, Madrid: Real Instituto Elcano (ARI No. 22/2006).

Backhaus, Klaus/Piltz, Karl (1990): „Strategische Allianzen – eine neue Form kooperativen Wettbewerbs“, in: Klaus Backhaus. (Hg.), *Strategische Allianzen* (Sonderheft 27 der Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung), Düsseldorf, S. 2-11.

Bodemer, Klaus (1999): „Auftakt zu einer strategischen Partnerschaft? Der erste Europäisch-Lateinamerikanische Gipfel in Rio de Janeiro“, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, Hamburg, Nr.14, S. 113-122.

CELARE (2005): „Hacia una Cumbre Nueva“, in: Celare (ed.), *De Guadalajara a Vieña: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile, S. 19-44.

Crawley, Andrew (2006): „Europe-Latin America (EU-LAC) relations. Toward interregional coalition-building?“ in: Heiner Hänggi/Ralf Roloff/Jürgen Rüland (eds.): *Interregionalism and International Relations*, London, S. 168-181.

Europäische Kommission (1999): *Eine neue Partnerschaft EU-Lateinamerika für den Beginn des 21. Jahrhunderts. Mitteilung der Kommission vom 9. März 1999 über eine erneuerte Partnerschaft EU-Lateinamerika für den Beginn des 21. Jahrhunderts*, Brüssel (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r14004.htm>) (28.10.05).

Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Eine neue Partnerschaft EU-Lateinamerika für den Beginn des 21. Jahrhundert“. *Strategie für eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika: Ausführliche Darlegung*, {Komm (2005) 636 endg.}.Luxemburg.

([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/doc/com05\\_636\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/com05_636_de.pdf)) (28.12.05).

Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) (2003): *Eine sicheres Europa in einer besseren Welt*, Brüssel (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>) (15.2.06).

European Parliament (2006): *Report on enhanced cooperation between the European Union and Latin America* (2005/2241(INI)), Final A6-0047/2006, (<http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0047+0+DOC+WORD+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>) (23.03.06).

- Freres, Christian/Sanahuja, José Antonio (2005): *Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia* (Informe Final), Madrid: IECI.
- Gibson, Julie (2005): „New Interregionalism? The EU and East Asia“, in: *Journal of European Integration* Vol. 27, S. 307-326.
- Göler, Daniel/Marhold, Helmut (2003): „Die Konventsmethode“, in: *integration* Bd. 26, Heft 4, S. 317-330.
- Grabendorff, Wolf (1997): „América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo“, in: Alberto van Klaveren (ed.), *América Latina en el Mundo*, Santiago 1997, S. 71-96.
- Grabendorff, Wolf (2005): „Triangular relations in a unipolar world: North America, South America and the EU“, in: Wolf Grabendorff/Reimund Seidelmann (eds.): *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*, Stuttgart, S. 43-71.
- Gratius, Susanne/Risi, Marcelo (2002): „Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: Mucho ruido, pocas nueces?“, in: *Brennpunkt Lateinamerika* (Hamburg), (31. Mai 2002) 10, S. 101-108.
- Gratius, Susanne/Robiolo, Mónica (2005) „Biregionalism in a globalizing world: The Latin American View“, in: Wolf Grabendorff/Reimund Seidelmann (eds.): *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*, Stuttgart, S. 73-140.
- Hakim, Peter (2006): „Is Washington Losing Latin America?“ in: *Foreign Affairs* Vol. 85, Nr.1, S. 40-53.
- Heine, Jorge (1999): „¿Cooperación o divergencia? Hacia una nueva agenda en las relaciones europeo-latinoamericanas“, in: *Estudios Internacionales*. Santiago Vol. 24, S. 106-158.
- Hettne, Björn/Söderbaum, Fredderik (2005): „Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as Global Actor and the Role of Interregionalism“, in: *European Foreign Affairs Review* Vol. 10, S. 535-552.
- Maihold, Günther (2003): „Brücken über den Atlantik – Herausforderungen an die lateinamerikanisch-europäischen Beziehungen“, in: Hans-Peter Burmeister/Joachim Lange (Hg.): *Lateinamerika und Europa. Perspektiven der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Beziehungen*, Rehbürg-Loccum (Loccumer Protokolle 09/03) 2003, S. 81-128.
- Maihold, Günther (2006): „China und Lateinamerika“, in: Gudrun Wacker (Hg.), *Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik?* Berlin: SWP-Studie S3/Februar, S. 40-49.
- Malamud, Carlos (2004): *España y América Latina: El pulso entre lo global y lo bilateral*, Madrid: Real Instituto Elcano (Documento de Trabajo No. 58).
- Mols, Manfred (1994): „Deutschland und Lateinamerika vor dem Hintergrund einer veränderten internationalen Situation“ in: Manfred Mols/Christoph Wagner (Hrsg.): *Deutschland-Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*. Frankfurt am Main 1994, S. 5-12.
- Mols, Manfred (2002): „Die Europäische Union und Lateinamerika“, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Europa-Handbuch*, Bonn, S. 660-670.
- Muñoz Ledo, Porfirio (2005): „Lecciones de la Cumbre de Guadalajara“, en: Celare (ed.), *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile, S. 79-88.
- Ramírez, Socorro (1999): „Grupo de Río: Trece años de diálogo político“, in: *Síntesis* Nr. 31/32, S. 141-158.
- Rojas Aravena, Francisco (2000): *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas.
- Rojas Aravena, Francisco (2005): „Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la Diplomacia de Cumbres“, in: Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*, Madrid 2005, S. 47-72.

Salafranca, José Ignacio (2005): "Las relaciones UE-ALC": Hacer de la Cumbre de Viena un éxito", in: Celare (ed.), *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile, S. 45-59.

Seidelmann, Reimund (2005): "EU-Latin American biregionalism as an object and subject of global change", in: Wolf Grabendorff/Reimund Seidelmann (eds.): *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*, Stuttgart, S.11-42.

Seixas Corrêa, Luis Felipe de (1994): "As Conferencias de Cúpula IberoAmericanas: um formato em busca de substancia", in: Gelson Fonseca Jr/Sergio Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. I, São Paulo/Brasília, FUNAG/IPRI, S.147-165.

Söderbaum, Frederik/van Langenhove, Luke (2005): „Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", in: *Journal of European Integration* Vol. 27, S. 249-262.

III. Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea (2004): "Declaración de Guadalajara", Mai 2004.

<http://www.mcx.es/sgcomex/DECLARACION%20DE%20GUADALAJARA.pdf>  
(24.02.06).

IV. Gipfeltreffen EU-Lateinamerika/Karibik (2006): *Wiener Schlusserklärung*, Wien (<http://www.eu2006.at/includes/images/EULAC/EU-LACViennaDeclarationDE.pdf>)  
(13.05.06).

Unidad Común de Evaluación (2005): *Evaluación de la Estrategia Regional de la CE en América Latina, Informe de Síntesis* Vol. 1/Juli, Brüssel.  
([http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/2005/951661\\_vol1\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/2005/951661_vol1_es.pdf))  
(24.02.06)

Vacchino, Juan Mario (2002): „Hacia la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe", in: *Capítulos del SELA* núm. 64, S. 119-134.

van Klaveren, Alberto (2004): „Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina", in: *Nueva Sociedad*, Caracas Nr. 189, S. 54-68.

# IBERO-ANALYSEN

bisher erschienen:

- Heft 1:** Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Oktober 1999)
- Heft 2:** Raúl Leis: Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Dezember 1999)
- Heft 3:** Jörg Meyer-Stamer: Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Mai 2000)
- Heft 4:** Raúl Trejo Delarbre: Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Juni 2000)
- Heft 5:** Jürgen Weller: Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (September 2000)
- Heft 6:** Alvaro de la Ossa: Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Dezember 2000)
- Heft 7:** Friedrich Welsch / José Vicente Carrasquero: Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo (Januar 2001)
- Heft 8:** Nicolás Lynch Gamero: Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Februar 2001)
- Heft 9:** Hartmut Sangmeister: Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz (März 2001)
- Heft 10:** Günther Maihold: Aufbruch in Mexiko? Die langen „ersten 100 Tage“ der Regierung Fox (Dezember 2001)
- Heft 11:** José Antonio Sanahuja: Frieden, Demokratie und Entwicklung in der „Strategischen Partnerschaft“: Die Europäische Union und Lateinamerika vor dem dritten Gipfeltreffen (Dezember 2003)
- Heft 12:** Hugo Fazio Vengoa: Spanien und Lateinamerika: Die europäische Dimension der Beziehungen (Oktober 2003)
- Heft 13:** Rodrigo Arocena: Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen (November 2003)
- Heft 14:** Hartmut Sangmeister: Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar (November 2003)
- Heft 15:** Bruno Wilhelm Speck: Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie (März 2005)
- Heft 16:** Miguel Chávez Albarrán / Enrique Fernández Darraz: Ist eine vierte Regierungsperiode der Concertación möglich? Ein Vorbericht zu den Präsidentschaftswahlen in Chile im Dezember 2005 (November 2005)
- Heft 17:** Constantin Grund: „Su lucha es nuestra lucha. Juntos ganaremos!“ Zentralamerikanische Migranten in den USA und das CAFTA-Abkommen (Januar 2006)
- Heft 18:** Cristóbal Rovira Kaltwasser: Haben die alten Eliten ausgedient? Eliten und Macht in Lateinamerika – das Beispiel Chile (Februar 2006)
- Heft 19:** Günther Maihold: Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika (Juni 2006)

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,  
10785 Berlin

**ISBN 3-935656-28-9**